

Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina

AUTORES

ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS

EDUARDO SAAVEDRA

FERNANDO CANDIA CASTILLO

JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA

LAURA SOUR

LUIS MESALLES JORBA

MARINO J. GONZÁLEZ R.

MARCELO NERI

MÓNICA PARRA TORRADO

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

RAFAEL CELIS

RAMIRO MOYA

SEBASTIÁN OLEAS

THOMPSON ANDRADE



capa
créditos
salir

Sumario

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|---|-----|---|
| 3 | Prefacio
OLAF JACOB | 69 | Costa Rica
LUIS MESALLES JORBA Y RAFAEL CELIS |
| 5 | Introducción
EDUARDO SAAVEDRA | 80 | Ecuador
SEBASTIÁN OLEAS |
| 10 | Argentina
RAMIRO MOYA | 90 | Guatemala
ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE |
| 20 | Bolivia
FERNANDO CANDIA CASTILLO Y
JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA | 98 | México
LAURA SOUR |
| 33 | Brasil
MARCELO NERI Y THOMPSON ANDRADE | 109 | Paraguay
CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS |
| 45 | Chile
EDUARDO SAAVEDRA | 116 | Perú
CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 56 | Colombia
MÓNICA PARRA TORRADO | 125 | Uruguay
PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA |
| | | 139 | Venezuela
MARINO J. GONZÁLEZ R. |

Más y mejor infraestructura de transporte para reducir la pobreza rural en Costa Rica

LUIS MESALLES JORBA Y RAFAEL CELIS



capa
sumário
créditos
salir

1. Crecimiento, infraestructura y pobreza

La literatura económica tiende hacia un consenso de que existe una relación directa entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Aunque se puede decir que un mayor nivel de crecimiento económico no es una condición suficiente para la reducción de los niveles de pobreza para un país, si se puede decir que es una condición necesaria. Bourguignon (2002) mostró que existe una relación inversa entre el crecimiento de la producción y el crecimiento de la pobreza. Para una muestra de países estudiados, Bourguignon encontró una elasticidad negativa de -1,65 entre producción y pobreza. Esto significa que por cada 1% que aumenta la producción, la pobreza se reduce en 1,65 %.

Costa Rica se ha ubicado, a nivel Latinoamericano, como un país cuyo crecimiento económico y progreso social ha sido favorable. Mesalles y Céspedes (2008) concluyen que la estrategia de desarrollo económico adoptada por Costa Rica

durante los últimos 25 años, ha llevado a que en este país exista una relación inversa entre crecimiento y pobreza. Durante dicho periodo, Costa Rica ha mostrado un crecimiento de la producción por encima de la media Latinoamericana, así como con un nivel de pobreza inferior al promedio de la región.

A pesar de ello, en un análisis de largo plazo sobre la evolución de la pobreza en Costa Rica, Jiménez, Céspedes y Arce (2006) observan que, entre 1984 y 1991, la incidencia de la pobreza disminuyó de manera consistente y significativa, mientras que entre 1992 y 2004, con pequeñas variaciones, la incidencia de la pobreza ha tendido a estancarse alrededor del 25% en las zonas rurales y 15% en las zonas urbanas. Ellos atribúan dicho estancamiento a un menor crecimiento económico y a un debilitamiento de la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza.

Si bien la desaceleración en el crecimiento del PIB se origina en factores internacionales, los analistas del tema coinciden en el sentido de que entre los principales factores internos está



el deterioro de la infraestructura¹. La infraestructura constituye, en muchos casos, un elemento que puede contribuir no sólo al aumento de producción de una economía, y por ende de ingresos, sino también a reducir la desigualdad de ingresos, teniendo así un doble efecto sobre la reducción de la pobreza. La contribución de la infraestructura a la productividad se da a través de la reducción de costos para las empresas, del aumento de la productividad de los factores, de la accesibilidad a territorios y del bienestar general de la población. Este último factor implica que la infraestructura no sólo brinda beneficios económicos, sino también sociales. El acceso y la conexión a una serie de servicios permiten a las personas de bajos recursos, y a las que viven en zonas de escaso acceso, integrarse a las oportunidades productivas dentro de una economía (Estache, 2006). Las deficiencias en infraestructura son consideradas, por lo tanto, como “cuellos de botella” para el crecimiento económico y social de un país.

Los principales indicadores de calidad y de cobertura para la infraestructura en Costa Rica se han deteriorado a través de los años. Castro y Porras (2009) explican que este deterioro se dio por el estancamiento en la inversión pública. Luego de la crisis económica de inicios de la década de los ochentas, el país sufrió de fuertes restricciones presupuestarias, que perduraron durante las próximas dos décadas, dando como resultado que los niveles de inversión en infraestructura se vieran sacrificados. Para el período 2000-2008, por ejemplo, la inversión pública en infraestructura para transporte fue menor al 1% del PIB en cada año, excepto para el 2008, en el que llegó a ser de 1,4%. En comparación, países con nivel similar de desarrollo invierten por en-

cima del 2% del PIB anual en infraestructura (Mesalles, 2010).

A pesar de que Costa Rica instauró desde 1998 un impuesto a los combustibles para el mantenimiento de la red vial, y de que lo presupuestado para este fin es el rubro más importante de los programas de inversión, no es suficiente para atender las necesidades. Por otra parte, aún sin contar con la totalidad de los fondos de inversión necesarios, se da un fenómeno de subejecución del total presupuestado que oscila entre el 14% y el 32%. Esto es el resultado de múltiples factores, entre los que se destacan: la falta de capacidad institucional para ejecutar los proyectos de inversión, especialmente en las municipalidades, en cuyas manos está la responsabilidad de mantener el 77% de las carreteras del país; la excesiva centralización de la asignación de los fondos de inversión en la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda; la ineficacia de los pronunciamientos de la Sala Constitucional para que el total de los tributos recaudados con destino específico sean transferidos a las municipalidades y al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Dentro de este panorama general, un inventario de programas de inversión pública reveló la escasa infraestructura rural que hay en el país (Celis, 2006). Además, el tema del deterioro de la infraestructura -tanto rural como urbana- ha sido uno de los más debatidos durante las últimas campañas presidenciales y legislativas y se ha convertido en el tema cotidiano de la prensa hablada y escrita.

Este asunto ha llegado a ser tan prominente, que el XII Informe Estado de la Nación (2006), dedicaba un capítulo completo a revisar la situación de la infraestructura vial, titulado: “Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y de-

safíos prácticos”. Para subrayar la magnitud del problema vial, los autores del informe realizaron una estimación de lo que valdría sólo la carpeta asfáltica si se encontrara en buen estado, determinando que el valor patrimonial de este componente equivaldría a aproximadamente el 10% del PIB. No obstante, si se toman en cuenta las condiciones actuales de deterioro, representaría solamente un 5% del PIB. Destaca el informe que, para recuperarla y mantenerla, se necesitará de un incremento considerable y sostenido de inversión, pero estas condiciones están lejos de lograrse.

Por otro lado, Celis (2007) determinó que la inversión pública en infraestructura rural ofrecía un potencial importante para reducir la pobreza rural en Costa Rica². Los resultados empíricos revelaron que el mayor y mejor acceso al mercado, agua, electricidad y teléfono aumentan el número de horas trabajadas por el hogar, estimula la reasignación de la fuerza de trabajo de actividades agrícolas a actividades no agrícolas, principalmente salariales, e incrementa el ingreso per cápita de los hogares.

El desaprovechamiento de este potencial es evidente en el hecho de que mientras la reducción de la pobreza se ha estancado, el país ha padecido un déficit crónico en la provisión de infraestructura. Por otra parte, en estudios específicos sobre infraestructura, como por ejemplo en: Castro y Porras (2009), Celis (2007), y Mesalles (2010), se señala que si bien es cierto este déficit se registra en todos los tipos de infraestructura: obras civiles, infraestructura básica y servicios de utilidad pública, el más noto-

rio y apremiante es el que sufre la red vial, pues afecta todas las actividades económicas y sociales y en últimas la competitividad del país y la convivencia y el bienestar de todos los ciudadanos.

Es posible afirmar que la inversión pública en la red vial de Costa Rica adolece de tres grandes problemas recurrentes: bajo nivel de inversión, atomización de las inversiones y obstrucción de las decisiones en la materia. Entre las causas de estos problemas se han podido identificar algunas que se repiten año a año: déficit fiscal, retención ilegal de los fondos recaudados con destino específico y débil capacidad de gestión de las instituciones relacionadas. Los cuellos de botella físicos e institucionales para la provisión de obras civiles revelan a su vez una paradoja: por una parte se acepta que los recursos para atender las necesidades son insuficientes, y por la otra hay evidencia de incapacidad de las instituciones para ejecutar los pocos fondos que se les asignan en el presupuesto. Mesalles (op. cit.) examina en gran detalle la espesa maraña burocrática en el sector transporte y concluye que a estas falencias se agregan la inexistencia de sistemas para definir la prioridad económica y social de las inversiones y la falta de visión estratégica, exponiendo las decisiones a los vaivenes políticos y complicando la formulación de políticas públicas y la ejecución ininterrumpida de obras en el sector transporte.

Por último, hay que destacar que el 80% del mantenimiento de la red vial es responsabilidad de las municipalidades, las cuales constituyen a su vez la presencia estatal más próxima a las co-

¹ Ver, por ejemplo, Rozas y Sánchez (2008), mencionado en Castro y Porras (2009).

² El estudio relaciona información georeferenciada de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos con bases de datos georeferenciadas de infraestructura, ambas del año 2004, y aplica tres instrumentos de análisis: relaciones entre variables, emparejamiento o *Propensity Score Matching* (PSM) y análisis de regresión. El impacto del acceso a activos públicos en el ingreso de los hogares se midió a través de su efecto sobre las horas totales trabajadas y sobre la reasignación de las horas trabajadas por el hogar entre actividades agrícolas y actividades no agrícolas.

munidades pobres del país³. Sin embargo, la inversión en carreteras que hacen los gobiernos locales es probablemente aún más deficiente que las del Gobierno Central. De ahí la importancia que este trabajo analice cómo lograr que la inversión pública se enfoque al logro de más y mejores carreteras en Costa Rica, como un instrumento para reducir la pobreza rural del país.

En suma, la contribución del presente trabajo a la formulación de políticas públicas en infraestructura y reducción de la pobreza se puede describir así:

1. Sintetizar y subrayar la causalidad comprobada en el caso de Costa Rica entre inversiones en infraestructura y reducción de la pobreza, destacando la correspondiente a mejoras en la calidad de infraestructura de transporte, las cuales se reflejan en menores tiempos y menores costos de acceso a los mercados y en mayor empleo y en empleo más diverso y por ende en mayores ingresos para los hogares.
2. Sintetizar y evaluar críticamente los intentos de planificación de las obras de infraestructura y de incorporación de criterios de deseabilidad social. En particular, analizar el avance en el “Contrato con la Ciudadanía Periodo 2007-2010”, impulsado por la Administración Arias y que busca crear un sistema nacional de inversión pública para priorizar, racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones públicas.
3. Sintetizar y conocer el avance en la tramitación de la “Ley General de Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” que busca trasladar a los gobiernos locales al menos un 10% del Presu-

3 Según la Encuesta Nacional de Hogares de Julio 2010, mientras que el 18,3 % de los hogares urbanos eran pobres, en las zonas rurales dicho porcentaje aumenta a 26,3 %. Además, en las regiones Chorotega y Brunca, los porcentajes de hogares pobres alcanzan el 32,6 y 34,9 %.

puesto Ordinario de la República en los próximos años. Evaluar cómo se podría, mediante este mecanismo, agilizar la ejecución de obra civil y cómo aumentar su potencial para reducir la pobreza.

4. Con base en estos análisis, proponer políticas públicas con el mayor grado de “ingeniería de detalle” posible.

El análisis prosigue en la sección 2 con una descripción de la infraestructura en Costa Rica, en el cual se presenta la posición relativa del país con respecto a otros países de América Latina y se hace una valoración de la calidad de la misma. En la sección 3 se presenta la evidencia empírica que demuestra que para el caso de Costa Rica una mejora en el acceso a la infraestructura rural puede contribuir de manera significativa a la reducción de la pobreza; y a la vez se señalan una serie de limitaciones y distorsiones que están inhibiendo el aprovechamiento de dicho potencial. Para superar esta situación, se proponen un conjunto de recomendaciones de política, las cuales se describen en detalle en la sección 4. La sección 5 cierra el capítulo con una enumeración de conclusiones.

2. Descripción de la infraestructura en Costa Rica

Costa Rica se ha distinguido por tener indicadores de cobertura en servicios básicos relativamente buenos. Por ejemplo, prácticamente el 100% de la población tiene acceso a fuentes de agua potable y a servicio de electricidad, tanto en las zonas rurales como las urbanas (Cuadro 1) Estos indicadores son inclu-

Cuadro 1. Porcentaje de Hogares con Disponibilidad de Servicios Básicos.

Países seleccionados.

	Agua Potable			Electricidad			Eliminación Excretas		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Costa Rica	99,8	99,9	99,7	99,3	100,0	98,2	25,6	39,9	4,3
El Salvador	68,3	80,9	43,9	83,2	91,4	67,1	55,2	59,6	2,2
Guatemala	76,3	90,0	60,6	81,8	93,7	68,0	40,3	68,4	7,6
Honduras	82,5	93,6	71,8	73,9	97,9	50,7	33,0	62,9	4,1
Nicaragua	64,6	89,5	29,7	73,9	95,5	43,7	26,4	21,1	33,9
Chile	92,9	99,0	53,0	98,3	99,7	94,3	82,5	93,3	10,9
México	90,9	96,7	77,6	98,0	99,4	95,1	73,8	89,6	42,8
Uruguay	91,2	97,1	11,6	98,3	99,5	82,6	56,7	60,9	0,9

Fuente: Cepal

Nota: Datos de Costa Rica, México y Uruguay son del 2008; los de El Salvador y Honduras del 2007, los de Guatemala del 2006, los de Nicaragua del 2005, y los de Chile son del 2008 para agua y electricidad, y del 2006 para la eliminación de excretas.

so mayores que los de países con un nivel de ingreso y de desarrollo social parecido al de Costa Rica dentro de la región Latinoamericana, tales como Chile, México y Uruguay. A la vez, son muy superiores a los que presentan los demás países Centroamericanos, donde la población con disponibilidad de agua potable y electricidad apenas supera el 75%, siendo incluso menor para algunos de dichos países. Costa Rica, además, presenta una ventaja sobre la mayoría de los países de la región, ya que la producción de energía eléctrica proviene en su mayoría (93%) de fuentes renovables.

Por otro lado, el indicador de la disponibilidad de sistemas de eliminación de excretas es comparativamente bajo para Costa Rica, donde

solamente una cuarta parte de la población nacional dispone de dichos sistemas. En las zonas rurales, el acceso es casi nulo, donde apenas un 4,3% de la población dispone de sistemas de eliminación de excretas⁴. En comparación, países como Chile y México tienen índices de 82 y 74% de disponibilidad a nivel nacional, o incluso El Salvador, dentro de la región Centroamericana, supera el 50%.

En el sector de telecomunicaciones, Costa Rica históricamente había mostrado un gran avance. Antes del advenimiento de tecnologías inalámbricas, el país era líder en acceso a telecomunicaciones a nivel Latinoamericano. Incluso hoy día, el acceso a telefonía fija (dos terceras partes de la población) es de los mas altos de la

4 Castro y Porras (2009) indican que el 99,5 % de la población costarricense tiene acceso a saneamiento de aguas servidas, pero que la tecnología no es la mejor, ya que 67,3 % utiliza tanques sépticos y 3,4 % letrinas, con el inconveniente de que en muchos casos los suelos donde estos sistemas se encuentran no son aptos para el tratamiento. Además, las aguas servidas provenientes de duchas, fregaderos y lavamanos son usualmente vertidas al alcantarillado pluvial, con la posterior descarga a los ríos sin ningún tipo de tratamiento.

región (Cuadro 2). Esto equivale a 30,7 líneas fijas de teléfono por cada 100 habitantes. Sin embargo, esa ventaja tiende a disiparse cuando se compara el acceso a la telefonía móvil, en la que Costa Rica está por debajo de países como El Salvador, Chile y Uruguay, con niveles parecidos, apenas superiores, a los demás países Centroamericanos. De manera similar, Chile y Uruguay superan a Costa Rica en el porcentaje de la población con acceso a Internet. En este caso, la población costarricense si tiene un acceso mucho mayor a Internet que el resto de los centroamericanos.

Costa Rica cuenta con la red de carreteras más extensa de Centroamérica, con una longitud de 36.108 kilómetros, siendo uno de los países con menos extensión territorial, cerca de 51.000 kilómetros cuadrados⁵. Dado que los ferrocarriles son un medio de transporte que prácticamente no es utilizado en el país, las carreteras deben absorber la gran mayoría de la movilización interna de personas y carga del país⁶. La Red Vial Nacional consta de 7.627 kilómetros, de los cuales cerca de dos terceras partes están pavimentadas y el resto es de lastre o tierra. La Red Cantonal cubre 28.481 kilómetros, de los cuales solamente un poco mas de 4.000 son pavimentados⁷.

La red de carreteras de Costa Rica cumple la función de enlace a nivel nacional, ya sea entre zonas rurales y urbanas, o entre puestos fronterizos y costas. En este sentido, las carreteras cumplen una función muy importante en el desarrollo económico y social del país. Por un lado,

Cuadro 2. Porcentaje de Hogares con Acceso a Telecomunicaciones, según tipo. Países seleccionados.

	Telefonia Fija	Telefonia Móvil	Internet
Costa Rica	65,0	68,0	15,0
El Salvador	37,0	78,0	4,0
Guatemala	19,0	55,0	2,0
Honduras	34,0	58,0	2,0
Nicaragua	18,0	62,0	-
Chile	47,0	84,0	19,0
Mexico	51,0	61,0	14,0
Uruguay	67,0	80,0	23,0

Fuente: Cepal.

Nota: Datos de Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay son del 2008; los de Honduras del 2007, los de Guatemala, Nicaragua y Chile del 2006.

permiten conectar la población que se encuentra en las zonas rurales con los centros urbanos, los cuales concentran la mayoría de la población nacional. Se estima que poco más del 60% de los costarricenses viven en zonas urbanas y alrededor de tres cuartas partes viven en el Valle Central. Por otro lado, las carreteras permiten la conexión de los centros de producción con los puntos de exportación e importación, ya sea en las fronteras terrestres, los puertos marítimos o los aeropuertos internacionales. Por esta misma razón, y dada la importancia del comercio internacional para el país -exportaciones mas importaciones de bienes y servicios representan casi

100% del PIB-, la infraestructura de los puertos y aeropuertos es vital para el desarrollo económico.

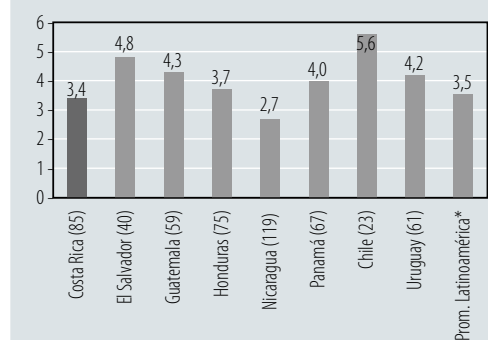
Tomando en cuenta su tamaño, Costa Rica cuenta con una gran cantidad de aeródromos: son 99 en total, siendo 4 aeropuertos internacionales, 26 aeropuertos locales - pero de estos únicamente 6 reciben vuelos nacionales diariamente - y el resto son campos de aviación privados. El Aeropuerto Juan Santamaría, el principal del país y localizado en las cercanías de la capital, movilizó cerca de 3,5 millones de pasajeros y unas 95.000 toneladas de carga en el 2007⁸. Este aeropuerto ha tomado gran relevancia en el desarrollo de Costa Rica, ya que el turismo se ha convertido en uno de los principales rubros de ingreso de divisas del país, el cual se ha posicionado como un destino de referencia mundial de Eco-Turismo. En los últimos años, con el auge de las exportaciones de componentes para computadoras y dispositivos médicos de alto valor, el uso del aeropuerto para carga aérea ha tomado aun mayor importancia.

La ubicación geográfica de Costa Rica, con costas en los océanos Atlántico y Pacífico, hace que el transporte marítimo sea vital para el comercio internacional del país. El sistema portuario nacional cuenta con dos puertos en el Atlántico, los cuales operan como un complejo portuario: Limón-Moín. En este se manejan cerca de 10 millones de toneladas al año, que representa más del 70% de la carga marítima del país. Casi la totalidad de la fruta fresca que el país exporta lo hace por este complejo. En el Pacífico hay cuatro puertos y dos terminales portuarios especializados, siendo Puerto Caldera el principal. Este puerto maneja poco mas de 3 millones de toneladas anuales, de las cuales la importa-

ción de graneles representa una parte muy importante.

Tanto Celis (2007), como Mesalles (op. cit.), indican que a pesar de que la cobertura de la infraestructura de transportes de Costa Rica parece aceptable, es en la calidad de esa red donde el país presenta un gran rezago en relación con otros países de la región. Por ejemplo, el Índice de Calidad de la Infraestructura que calcula el World Economic Forum (WEF), le da una calificación a Costa Rica ligeramente por debajo del promedio de Latinoamérica, lo que ubica al país en la posición 85 de 130 países (ver Gráfico 1). En contraste, el Índice Global de Competitividad de la misma WEF ubica a Costa Rica en la posición 55 entre todos los países, y tercera a nivel latinoamericano, únicamente detrás de Chile y Uruguay.

Gráfico 1. Índice de Calidad de la Infraestructura y posición en el ranking de países, 2009, para países seleccionados.



Nota: El número entre paréntesis indica la posición de cada país respecto a este indicador, en el ranking de la WEF, para un total de 133 países.

Fuente: The Global Competitiveness Report 2009-2010, World Economic Forum, tomado de Mesalles (2010).

- Mesalles (2010) menciona que Costa Rica cuenta con un indicador de 70 % de densidad geográfica de la red vial, comparado con poco menos de 50 % para El Salvador y entre 12 y 15 % para los demás países de la región.
- El sistema ferroviario fue cerrado técnicamente en 1995. Posteriormente se volvió a abrir, aunque de manera limitada.
- Los datos sobre la extensión vial de Costa Rica son tomados de Castro y Porras (2009), los cuales provienen de estadísticas del MOPT a diciembre 2006.

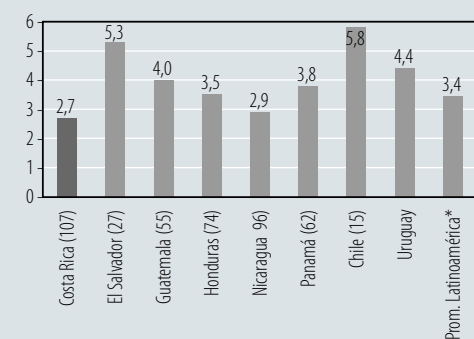
8 Anuario Estadístico del Sector Transporte 2007.

Dentro de lo que es infraestructura, los rubros que sufren las peores calificaciones de calidad son las carreteras y los puertos. Según el Índice de Calidad de Puertos de la WEF, los puertos costarricenses reciben una calificación de 2,6, muy por debajo del promedio Latinoamericano (3,7). Costa Rica se ubica en el puesto 128 de 133 países en este apartado, siendo el país peor ubicado de Centroamérica. Loria (2009), en un estudio específico para los puertos del Atlántico, señala que los costos de importar y exportar contenedores desde estos puertos es más del doble que los países más competitivos en el comercio transfronterizo⁹. Según Loria, los principales problemas del complejo portuario Limón-Moín están relacionados con problemas administrativos y de la Convención Colectiva negociada con el sindicato de trabajadores del puerto (SINTRAJAP). Las interrupciones en las labores de los puertos, ya sea por paros, huelgas o tortuguismo como medidas de presión de los sindicatos, o por beneficios obtenidos en la Convención Colectiva, encarecen significativamente su operación¹⁰. Además, la inversión en la modernización de los puertos ha sido postergada por varios años, debido a los conflictos con el sindicato de trabajadores.

A nivel de carreteras, el país se ubica en la posición 107 de 133 países, dentro del Índice de Calidad de Carreteras del WEF, recibiendo una calificación de 2,7, de nuevo, muy por debajo de la media de la región y siendo el peor ubicado de la subregión Centroamericana (Gráfico 2).

Del total de la red vial del país, menos del 10% es considerada como de calidad excelente o buena, según datos del mismo Ministerio de Obras

Gráfico 2. Índice de Calidad de Carreteras y posición en el ranking de países, 2009, para países seleccionados.



Nota: El número entre paréntesis indica la posición de cada país respecto a este indicador, en el ranking de la WEF, para un total de 133 países.

Fuente: The Global Competitiveness Report 2009-2010, World Economic Forum, tomado de Mesalles (2010).

Públicas y Transportes (MOPT).¹¹ El problema principal para este subsector parece ser la baja inversión hecha por el país en mantenimiento de carreteras. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación y Política Económica (2009) advierte que mientras Costa Rica invirtió en promedio un 0.5% del PIB en infraestructura de transporte entre 1995 y 2007, los estándares internacionales rondaban entre el 2% y el 4%, lo que ha resultado en insuficiencia y deterioro de la infraestructura. Según el experto canadiense en carreteras, el ingeniero Donath Mrawira, Director del Centro D.C. Campbell en Construcción de Carreteras e Investigación de Pavimentos, de la Universidad de New Brunswick, Canadá, reveló que más del 35%

de la red vial de Costa Rica tiene la estructura inferior dañada, por lo que no puede soportar más la carga vehicular actual. Mrawira denunció, además, que el país desperdicia su presupuesto en recarpeteos de poco espesor que se lavan con las lluvias, cuando la mayoría de las vías en realidad necesitan una nueva estructura.

A la baja inversión en la infraestructura de carreteras y la mala gestión en el mantenimiento de las mismas, debemos sumarle el problema de que el país sigue creciendo y, por lo tanto, requiriendo de más y mejores carreteras. Desde 1982 hasta el 2007, es decir en 25 años, la red vial creció solamente 20% y el total de carreteras pavimentadas creció apenas 25% en ese mismo periodo¹². Pero, durante el mismo lapso de tiempo, la población nacional se duplicó, el PIB real se triplicó, las exportaciones se multiplicaron por 9 veces y las importaciones por 10 veces.

Como resultado de lo señalado, en la actualidad el sistema de carreteras del país, lejos de convertirse en un aliado para su desarrollo económico, se ha constituido en un “cuello de botella” que no le permite al país crecer a un mayor ritmo. Al mismo tiempo, las deficiencias en la red vial restringen el desarrollo social, ya que la población rural localizada lejos del centro del país no tiene un fácil acceso a las principales ciudades, que es donde se experimenta el mayor auge productivo. Las desigualdades en las posibilidades de generar ingresos, por lo tanto, tienden a incrementarse bajo estas circunstancias.

3. Infraestructura para reducir la pobreza rural

Se ha mostrado en las dos secciones anteriores que la inversión en infraestructura es vital para el desarrollo económico y

social del país. Se dice que ayuda al crecimiento de las economías, al mismo tiempo que puede permitir, hecho de manera correcta, que los ingresos de las familias más pobres del país crezcan a un ritmo mayor, ayudando a reducir las desigualdades. En Costa Rica el rezago en la inversión en infraestructura de carreteras se ha convertido en un “cuello de botella” para el crecimiento económico. A la vez, y dado que dicho rezago afecta especialmente las zonas rurales del país, alejadas de los lugares donde se instalan las empresas de mayor dinamismo y donde se encuentra la mayor proporción de pobres, la infraestructura no está contribuyendo a reducir la pobreza ni la desigualdad del ingreso. De ahí que el presente capítulo se concentre en analizar el caso de la infraestructura de transportes para Costa Rica.

Celis (2007), usando datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, calcula los retornos del acceso a la infraestructura, incluyendo los efectos de complementariedad entre diferentes tipos de infraestructura. Los resultados de Celis revelan que la combinación de inversiones en varios tipos de infraestructura -camino, agua, electricidad y teléfono- aumenta el número de horas trabajadas por el hogar, estimula una reasignación de la fuerza de trabajo: de actividades agrícolas a actividades no agrícolas -principalmente salariales- y se traduce en un incremento del ingreso per cápita de los hogares. Estos indicios muestran que a medida que se incrementa el acceso a la infraestructura rural hay un efecto agregado positivo sobre el ingreso per cápita de los hogares. Sin embargo estas oportunidades de ingresos son un tanto más visibles entre quienes tienen mayores niveles de salario y quienes pueden aprovechar mejor la posesión de activos privados (por ejemplo mayor educación) para au-

⁹ Loria (2009) toma los datos del Reporte *Doing Business* del Banco Mundial.

¹⁰ La no obligatoriedad de trabajar en días feriados se menciona como un ejemplo de tiempo perdido en la operación de los puertos en el Atlántico.

¹¹ Datos tomados de Castro y Porras (2009), los cuales provienen de estadísticas del MOPT a diciembre 2006.

¹² Según datos de Castro y Porras (2009).

mentar su actividad no agropecuaria y reducir su participación en actividades agrícolas independientes.

El estudio de Celis, por lo tanto, permite establecer relaciones cuantitativas de la mejora de la provisión de estos servicios de infraestructura sobre los hogares rurales y cómo esto puede ayudar a priorizar las inversiones para hacer estos hogares más eficientes en su producción. El estudio también señala, sin ambigüedades, que el mayor acceso a la infraestructura analizada facilita el desarrollo de actividades productivas y se traduce en mayores ingresos para los hogares, sea por una mayor cantidad de horas trabajadas, por una mayor diversificación de sus actividades o por un aumento en la rentabilidad de las actividades. Este incremento en el ingreso reduce la vulnerabilidad de los hogares ante reducciones en la tasa de crecimiento del PIB, estimula la economía local a través del gasto y, por lo tanto, contribuye a reducir la pobreza en las zonas rurales, mejorando su nivel de bienestar.

Dada la importancia de la inversión en infraestructura de transportes, como instrumento para generar crecimiento económico y reducir la pobreza, especialmente en zonas rurales, surge la pregunta ¿por qué el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de planes de infraestructura ha sido tan deficiente en Costa Rica? En su Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010, ya el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien es la entidad responsable de guiar la inversión pública en Costa Rica, se refería a las limitaciones en la programación y ejecución de la inversión pública. En dicho Plan, indicaba que, para el periodo 1999-2007, dentro de las instituciones del Estado “...se carece de un proceso de vinculación de los

*proyectos que las instituciones promueven con un sistema de establecimiento de prioridades de inversión pública que responda a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ... el tema de la evaluación, seguimiento y control de proyectos presenta una serie de limitaciones por falta de metodologías y asignación de procedimientos para impulsar la evaluación ex ante de los proyectos ... no se cuenta con guías metodológicas de formulación y evaluación de proyectos, lo que limita obtener uniformidad en la aplicación de criterios de selección de proyectos en las instituciones y por la evaluación ... la negociación de recursos externos se realiza atendiendo criterios de las fuentes cooperantes y no se fundamenta en la atención de necesidades de financiamiento de los proyectos”*¹³.

Mesalles (op. cit.) demuestra que el bajo grado de inversión en infraestructura de transportes que se da en Costa Rica, con las consecuencias que esto ha traído en el deterioro de la calidad de las carreteras y puertos, obedece, principalmente, a un proceso de toma de decisiones políticas dentro del subsector sumamente complicado y entrabado: “...La discusión previa toma mucho tiempo y el proceso de aprobación es engorroso y lento. El hecho de ponerse de acuerdo entre las distintas partes involucradas es complicado. Existen actores políticos con “poder de veto” y otros que tienen interés en dilatar la toma de decisiones. Cuando eventualmente son superadas las dos etapas anteriores, el proceso de implementación, de igual manera, se encuentra con muchos obstáculos. Estos van desde los problemas de gestión propios de las entidades encargadas de ejecutar, hasta las intervenciones de las múltiples instituciones de control existentes en el país.”¹⁴

Los problemas de toma de decisiones se dan en todas las etapas del proceso. Desde la planificación hasta la puesta en marcha de los proyectos, pasando por la designación de cuáles realizar, la intervención de las instituciones de control y la búsqueda de financiamiento. Mesalles (2010) detecta cinco problemas en las distintas etapas del proceso: a) un deficiente proceso de planificación, b) una burocracia anquilosada en el MOPT, c) asignaciones por criterio político más que técnico en las decisiones de inversión, d) instituciones de control público entraban las decisiones de inversión y e) dificultades para la puesta en marcha de las inversiones.

Mesalles (2010) encuentra que la planificación que se debe dar para la construcción de nuevas carreteras y reconstrucción de las existentes, elemento fundamental para lograr la mayor efectividad de la inversión pública en infraestructura, es, en la práctica, de poca utilidad. Si bien existe un Plan Nacional de Inversión Pública, pero este no es más que un recuento de todas las necesidades de inversión del país. No contiene una evaluación del impacto económico y social de cada inversión, que permita priorizar las mismas de acuerdo a la rentabilidad social de cada una.

El ente encargado de la ejecución y supervisión de las obras de infraestructura de transportes es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). En coordinación con MIDEPLAN determina el inventario de proyectos de inversión que se deben ejecutar en el país, y que obedecen al Plan Nacional de Inversión Pública. La ejecución de dichos planes, sin embargo, obedece más a la ocurrencia u oportunidad que determine el Ministro de turno, que a un sistema de decisiones que involucre el análisis exhaustivo de la rentabilidad y priorización de las necesidades identificadas. Aspectos políticos (presión de vecinos, por ejemplo), o coyunturales (financia-

miento disponible), son los que más tienden a pesar en el momento de decidir en qué invertir. Además, las juntas directivas de los Consejos adscritos al MOPT están conformadas por miembros que representan a grupos de presión política, como es el caso de representantes de la empresa privada en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Consejo de Concesiones (CNC).

Se observa que la burocracia del MOPT (ente rector del sector transportes) está anquilosada y carece de motivación para buscar eficiencia y eficacia en los proyectos. Luego de la reestructuración que sufrió el Ministerio, producto de las reformas de Estado de la década de los ochenta, el MOPT quedó con relativamente poco personal que tuviera suficiente capacidad para llevar a cabo las labores de planificación y dirección de proyectos de gran envergadura que el país requiere. Además, la estructura de salarios e incentivos que prevalece en el Servicio Civil, al cual pertenece la burocracia del MOPT, no incentiva la búsqueda de eficiencia en las labores. La automaticidad con la que se dan anualmente los incrementos salariales por antigüedad y la inmovilidad de los puestos de trabajo públicos castigan la búsqueda de nuevos talentos, a la vez que no motivan a la actualización de conocimientos. Así, los funcionarios ascienden de puesto no necesariamente por mérito o capacidad, sino por tiempo de servicio, lo que genera una escasez de capacidad gerencial en puestos de alto mando dentro del Ministerio.

Mesalles (2010) argumenta que el financiamiento de la inversión se rige más por motivos políticos que por decisiones técnicas, sean aquellas que se financian tanto por el presupuesto público como aquellas que están fuera de él. Tres muestras al respecto.

- i. La unidad ejecutora de las inversiones de carreteras es el Consejo Nacional de Vialidad

¹³ Mideplan (2009).

¹⁴ Mesalles (2010).

(CONAVI). Esta es una Unidad de Desconcentración Máxima dentro del MOPT, que, por ley tiene asignados recursos provenientes de un impuesto a los combustibles¹⁵. Sin embargo, en la práctica, no fue sino hasta el 2007 que el Ministerio de Hacienda le llegó a transferir casi la totalidad de los recursos que le corresponden según la ley. En años anteriores, el Ministerio de Hacienda le transfería menos del 75% de esos recursos. Eso también ha sucedido con el dinero que la misma ley le asigna a las Municipalidades, para ejecución de obras en carreteras, sobretodo para mantenimiento de la Red Vial Cantonal. La decisión de cuánto dinero asignar a los fondos viales sigue siendo una decisión política, en la que el Ministerio de Hacienda, a través de la Autoridad Presupuestaria y tomando en cuenta los fondos disponibles, los asigna de acuerdo a sus prioridades y a la presión que pueda recibir de todos los Ministerios.

- ii. El proceso de aprobación de empréstitos externos también ha sido engorroso y entrabado. Como fuente alternativa de recursos para proyectos de largo plazo, el uso de deuda externa soberana ha sido un mecanismo válido y muy utilizado. Sin embargo, al requerir de aprobación legislativa, el proceso termina siendo politizado, al intentar los Diputados introducir enmiendas para reasignar recursos hacia proyectos que favorezcan

a la región que representan. Al sumarle a esto una Asamblea Legislativa muy fraccionada, sin que el partido de gobierno haya tenido mayoría absoluta en los últimos 6 periodos presidenciales, más una estructura reglamentaria que le permite a los partidos pequeños un poder desproporcionado, los proyectos de ley que contienen financiamiento externo para proyectos de infraestructura tienden a durar mucho tiempo en ser aprobados¹⁶.

- iii. Dada la carencia de fondos públicos disponibles para la ejecución de las múltiples necesidades de inversión en carreteras, Costa Rica, al igual que en muchos otros países de Latinoamérica, optó por tener la alternativa de alianzas de Participación Público Privadas (PPP). En 1998 se creó el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), igual como ente de desconcentración máxima adscrito al MOPT. Luego de doce años desde su creación, se puede decir que el camino ha sido tortuoso, con resultados mixtos. Las únicas tres concesiones que se pueden considerar “exitosas” hasta el momento han sido las del Aeropuerto Juan Santamaría, la del Puerto Caldera y la construcción de la carretera Ciudad Colón-Orotina. Sin embargo, en los tres casos, los atrasos en la ejecución, así como el grado limitado de inversión concesionado, han dado pie para que este esquema haya sido muy cuestionado en el país¹⁷.

15 La ley No.8114 del 2000, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, dicta que *el 30% de la recaudación del impuesto a los combustibles fuera destinado al Fondo Vial Nacional*. El MOPT debía transferir el 75% de este fondo al CONAVI para la reparación y mantenimiento de la Red Vial Nacional y el 25 % a las Municipalidades para la Red Vial Cantonal. Posteriormente, la Ley 8603, aprobada en 2007, decreta que *el 29% del impuesto a los combustibles será destinado al Fondo Vial Nacional, y 1% al LANAMME para la fiscalización de la calidad de las carreteras*.

16 En un estudio sobre los tiempos que dilata el proceso de aprobación de los proyectos de endeudamiento público, se demuestra como en Costa Rica este proceso dura un promedio de 156 días. Ver Mesalles (2007).

17 Ver Mesalles (2010), para más detalle del resultado de estas concesiones.

Las instituciones de control del Estado costarricense entraban el proceso de toma de decisiones sobre inversiones. Si bien la presencia de estas instituciones tiene la ventaja de darle estabilidad a las políticas públicas a través del tiempo, para el caso de Costa Rica se han convertido en un obstáculo para la adaptabilidad que deben tener las políticas ante los cambios en el entorno. El poder de veto que muchas de estas instituciones tienen en distintas etapas del proceso de inversión en infraestructura, hacen que los proyectos se puedan paralizar por completo ante la intervención de una de ellas. Esto no solo tiende a alargar considerablemente el proceso, sino que además le agrega un costo significativo al proyecto. Encima, el control *ex ante* que ejercen muchas de estas instituciones obliga a las unidades ejecutoras a intentar prever “todos” los detalles antes de ejecutar los proyectos, alargando aun mas los pasos previos a la ejecución de los proyectos. Aun así, la mayoría de los proyectos que se asignan por licitación pública terminan siendo apelados por las partes perdedoras, sin que medie ningún castigo para quienes apelan injustificadamente¹⁸.

Por último, Mesalles (2010) menciona que existen dificultades para la puesta en marcha de proyectos. Al no existir una adecuada planificación y atrasos en la consecución de fondos de financiamiento para los proyectos, las obras tienden a ejecutarse según la agenda del Ministro de turno. Esto significa que muchos de los estudios previos que se hacen para los proyectos de largo plazo se han tornado obsoletos para el momento en que van a ser ejecutados. Esto le agrega dificultades a la puesta en marcha de los proyectos y, a la vez, tiende a desmotivar al personal técnico

co del MOPT, el cual ve como su trabajo previo no pudo ser utilizado adecuadamente. Pero esta ineficacia en la ejecución no es exclusiva del MOPT, sino generalizada. Ya se mencionó, por ejemplo, los problemas que ha habido para arrancar los varios proyectos de concesión que se han intentado hacer en el país. Las Municipalidades también tienen dificultades similares, en las cuales, a pesar de contar con los recursos del Fondo Vial Nacional para dar mantenimiento a la Red Vial Cantonal, no suelen utilizarlos en su totalidad, habiendo una significativa subejecución del presupuesto. En resumen, la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura presenta graves problemas en todas sus etapas en Costa Rica.

A todo esto, se suma los interesados directos en que se puedan alcanzar los beneficios de más y mejor infraestructura -toda la ciudadanía no constituye un grupo de influencia política organizado y con fuerza. La presión que pueda ejercer la ciudadanía se limita a proyectos de pequeña envergadura, de alcance muy local, donde los beneficiarios tienden a ser muy pocos, precisamente los que presionan por su ejecución. Pero, cuando se trata de proyectos de mayor tamaño, con beneficios de largo alcance, no hay grupo de presión que los empuje.

Incluso, no se nota tampoco que las empresas privadas del sector de construcción hayan ejercido una presión eficaz por más obras públicas en carreteras. Se podría suponer que estas empresas serian las más beneficiadas de que el MOPT y las municipalidades pongan en marcha gran cantidad de proyectos de infraestructura vial. Sin embargo, en la realidad esto no se ha observado en los últimos años en Costa Rica. De

18 Se da el caso de apelación sin más aparente justificación que la de atrasar la implementación del proyecto. En esos casos, el apelante no incurre en prácticamente ningún costo, pero el proyecto apelado si sufre un aumento de costos significativo por el atraso sufrido mientras se resuelve la apelación.

hecho, la mayoría de las licitaciones para este tipo de proyectos terminan siendo apeladas por alguna de las compañías perdedoras, y en muchas ocasiones sin tener justificación alguna para hacerlo. El único objetivo de muchas apelaciones, las cuales no tienen ningún costo para el apelante si ésta es desestimada, es entorpecer el proceso y no permitir que se ejecuten aun más obras. Ante esta situación, los perdedores tienden a ser muchos (la ciudadanía) y dispersos, pero los ganadores no está claro quienes son. Una hipótesis, no comprobada, es que algunas compañías constructoras podrían ganar de este proceso, ya que al no haber ejecución de nuevas obras importantes, el MOPT y las municipalidades terminan asignando programas de mantenimiento de carreteras a algunas compañías, sin que medie el proceso de licitación, sino por contratación directa.

Mientras tanto, la lucha por los escasos recursos asignados a la inversión pública en infraestructura se vuelve un asunto de grupos de presión. A pesar de tener asignados los recursos por ley, mediante la creación del Fondo Vial Nacional, ya se mencionó anteriormente que el Ministro de Hacienda ha tenido la potestad de decidir si le asigna al MOPT y las municipalidades la totalidad de los fondos. Eso significa que los proyectos de infraestructura deben competir por los recursos con otras prioridades que dicte el Gobierno Central. Ahí entra un primer conjunto de grupos de presión a competir por los fondos. Pero, además, los líderes comunales se enfrascan en una competencia por los recursos asignados al Fondo Vial, buscando beneficiar a sus comunidades particulares. De nuevo, dada la falta de una adecuada planificación, sin que exista un orden de prioridades establecidas desde el punto de vista técnico, el Ministro de turno del MOPT termina asignando los recursos de acuerdo a la presión de los grupos locales. Esta diná-

mica ha causado que los proyectos locales y pequeños hayan sido favorecidos sobre los grandes proyectos de interés nacional, sin que necesariamente se ejecuten tampoco los proyectos locales que podrían tener mayor impacto económico y social.

4. Recomendaciones de políticas públicas

De los aspectos mencionados en la sección anterior se desprende que para lograr el objetivo de contar con más y mejor infraestructura en Costa Rica, que ayude a mejorar tanto el crecimiento económico como la lucha contra la pobreza, se debe trabajar en varios aspectos, tanto legales, como institucionales y de gestión. Las soluciones que se planteen deben estar guiadas a mejorar el proceso de planificación de la inversión pública en infraestructura, asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo los planes establecidos y corregir los aspectos que dificultan la puesta en marcha de los proyectos a implementar.

La comparación con otros países hace resaltar las notables dificultades del Estado costarricense para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales. En particular destacan la carencia de una estrategia nacional en materia de infraestructura vial que oriente las decisiones políticas y técnicas, y la existencia de una estructura de líneas de decisión, difusas, superpuestas y de fácil ruptura en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo.

La solución al problema no es desconocida para las autoridades gubernamentales. El Plan de Inversión Pública 2009-2010, elaborado por el gobierno, delinea claramente una estrategia que incluye cuatro orientaciones: i) Establecer el Sistema Nacional de Inversión Pública, ii) Contar con un Plan Nacional de Inversión Pública

con rango de decreto, iii) Asignar recursos en el corto plazo hasta alcanzar el 1,5% del PIB en el 2010 y iv) Promover el equilibrio fiscal sin represión de la inversión pública. Adicionalmente, propone actividades de capacitación en formulación y evaluación de proyectos.

Existe un reconocimiento tácito del gobierno de que buena parte del problema está en las vertientes de la planificación y del financiamiento. En el primero, el problema no es exclusivo del subsector transportes. La carencia de un plan nacional de inversiones articulado, que establezca las prioridades del país en materia de inversión pública es un primer paso importante. El Plan Nacional que elabora el Ministerio de Planificación es más un recuento de los proyectos de inversión que las instituciones gubernamentales han indicado que desean hacer, que un listado de prioridades de necesidades del país, según estudios técnicos de costo-beneficio.

Del análisis anterior, se desprenden las siguientes recomendaciones de políticas públicas para el mejoramiento de la infraestructura:

- 1) El primer paso de la solución del problema de la infraestructura vial del país pasa por la elaboración de un verdadero plan nacional de infraestructura vial, incorporado al concepto más global que es el Plan Nacional de Inversión Pública. Este plan debe ser uno de largo plazo, donde se contemplen las necesidades del país a 20 ó 25 años, así como las obras necesarias para llegar a cubrir dichas necesidades. El plan, además, debe incluir una serie de indicadores de desempeño de los proyectos, que permitan al gobierno darle el seguimiento adecuado a la gestión de los mismos. Es aquí, además,

donde se debe establecer la estrategia nacional de inversión pública en infraestructura, y donde se empieza a definir también los lineamientos de cómo se debe financiar la misma.

- 2) Desde una perspectiva comparativa, se puede afirmar que Costa Rica ha avanzado en la dirección correcta, en cuanto al financiamiento de la infraestructura vial, al crear un fondo vial, mediante la Ley 7798. Sin embargo, la transferencia de recursos al fondo para cumplir dicha ley, sigue estando sujeta a la voluntad política del Ministro de Hacienda de turno. Eso significa que los criterios políticos siguen prevaleciendo al momento de la decisión de cuántos recursos asignar a la inversión pública en infraestructura. De ahí que se deba pensar en otros mecanismos alternativos para financiar dichas inversiones. Una idea que ha surgido en años recientes es que el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) emita bonos para obtener dinero de inversionistas que financien la reconstrucción de algunas carreteras y la edificación de obras viales urgentes para el país. Para ello, el CONAVI podría crear un fideicomiso con algún banco estatal, el cual colocaría bonos entre inversionistas particulares a cambio de un rendimiento determinado¹⁹. La garantía explícita en los bonos sería el compromiso del Ministerio de Hacienda de girar al fideicomiso los recursos de los impuestos a los combustibles y a la propiedad de autos. De esta manera, el CONAVI podría utilizar anualmente los recursos necesarios para el mejoramiento de la infraestructura vial, y el Ministerio de Hacienda se vería obligado a girar los fondos que por ley debería hacer,

19 En muchos países que se ha aplicado este tipo de financiamiento, los fondos de pensiones privados se constituyen en los principales clientes, dadas sus necesidades de invertir recursos a largo plazo.

pero que por razones políticas no lo ha hecho todos los años hasta ahora²⁰.

- 3) Con respecto al CONAVI, el rediseño de su esquema de operación, la asignación de mayores recursos humanos y el fortalecimiento de su capacidad técnica podrían elevar de manera notable su efectividad en la ejecución de proyectos para la conservación y fortalecimiento de la red de carreteras nacionales. Sin embargo, conviene tener presente que, para que esta reforma sea integral, y le permita al CONAVI mejorar sustancialmente su efectividad, la misma debe tocar aspectos como el régimen de empleo público, en el sistema de contratación administrativa, el manejo presupuestario del Ministerio de Hacienda, entre otros. La superación de los “cuellos de botella” en algunas de estas áreas estaría condicionada a la realización de cambios legales, como por ejemplo una reforma al Servicio Civil, de manera que se introduzcan incentivos a los funcionarios públicos para que éstos busquen una mayor eficiencia en sus funciones (aumentos salariales condicionados a la consecución de objetivos y no por anualidades), a la vez que les ofrezca estabilidad a los cuadros técnicos que reciban capacitación. Por la experiencia política de Costa Rica en años recientes, se sabe que es difícil lograr una verdadera reestructuración administrativa que incluya una reforma integral del Servicio Civil. Sin embargo, la cada vez más urgente necesidad de mejor infraestructura en el país aumenta los costos de no hacer los cambios, por lo que las posibilidades de que estos se puedan llevar a cabo aumentan.

²⁰ Se debe aclarar que esta propuesta ya ha sido presentada (*La Nación*, diciembre 16, 2005), pero ha encontrado objeciones de parte de la Superintendencia de Valores, sobretudo relacionadas con el nivel de riesgo que deberían asumir los inversionistas.

No obstante, también se han identificado acciones que no requerirían cambios legales, y que podrían ser un buen punto de partida para lograr avances en el corto plazo. Por ejemplo, es fundamental mejorar la capacidad gerencial en el MOPT y todas sus dependencias, mediante la capacitación de todo su personal, especialmente en los mandos superiores.

- 4) Dado que un problema grave es el tiempo que dilatan en ejecutarse los proyectos ya aprobados, es importante la reintroducción de algún tipo de castigo a los apelantes en los procesos de licitación, sobretudo si las apelaciones son hechas sin ningún fundamento válido. Pero también es importante mejorar la calidad de las etapas previas de los procesos de licitación y contratación, para así disminuir número de apelaciones o rechazos en Contraloría. Esto se podría lograr mediante la negociación y búsqueda de consenso de los distintos aspectos contractuales, entre los funcionarios del CONAVI, los posibles ejecutantes de los proyectos y la misma Contraloría, previos a empezar el proceso formal de la licitación.
- 5) Es recomendable también introducir elementos adicionales a los proyectos, con el fin de mejorar la gestión de calidad de los mismos. Por ejemplo, se puede implementar un sistema de peajes que sea proporcional a la calidad con que los servicios se prestan, o introducir mecanismos de flexibilización de los contratos de ejecución de obra para casos de emergencias provocados por fenómenos naturales (tormentas o terremotos). Esto ayudaría a que los usuarios de la infraestructura encuentren una mayor relación entre la calidad del servicio y costo de la obra, sobretudo ante un entorno que es muy cambiante.

Aunque el aumento en las inversiones en infraestructura rural y otros servicios públicos esenciales es vital, igualmente crítico es desarrollar arreglos institucionales para su provisión. En Costa Rica el gobierno es prácticamente el único proveedor de los servicios de infraestructura, con excepción de una proporción todavía insignificante que se le ha dado en concesión al sector privado. Además, existen enormes fallas e ineficiencias en las instituciones públicas debido a la falta de transparencia y de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El fortalecimiento de las instituciones públicas que proveen los bienes y servicios de infraestructura puede contribuir tanto a la sostenibilidad fiscal –a través de reducciones significativas de costo– como al crecimiento económico de largo plazo –gracias al aumento en la calidad de los servicios que proveen. Para tener instituciones públicas efectivas también se requiere contar con una oferta adecuada de personal motivado y bien entrenado, así como de inversiones substanciales en entrenamiento para aumentar dicha oferta. Todas estas metas se pueden lograr de diferentes formas que pueden incluir entre otras la privatización, la desconcentración, la descentralización y la contratación externa.

La crisis de infraestructura que vive el país debe atacarse con urgencia; sin embargo esto no significa que deba buscarse una fórmula única para resolverla. No se trata de escoger entre centralización y descentralización o entre privatización y nacionalización, o entre megaproyectos y proyectos de pequeña escala. Más bien lo que parece más sensato es desarrollar un menú de opciones y aplicarlo en las proporciones que ofrez-

can las mayores posibilidades de éxito según el tipo de infraestructura de que se trate y de acuerdo con la realidad de las instituciones participantes y de los sectores o comunidades donde se encuentren los usuarios.

Por ejemplo, en el caso de la red vial, en donde la responsabilidad ya está compartida por ley entre las municipalidades y el poder ejecutivo central, tendría sentido acelerar el traslado de fondos a aquellas municipalidades que tienen un buen record de ejecución de obras e incluso permitirles que atiendan la red nacional; es decir, descentralizar, en tanto que la autoridad central se debería encargar de las obras en aquellas municipalidades con un record pobre de ejecución. En cualquier caso, es imperativo iniciar un programa agresivo de capacitación de funcionarios públicos en todas las fases de los proyectos; desde la identificación hasta la evaluación, pues para atender el rezago que existe en las obras de infraestructura y la creciente necesidad de nuevas obras se va a requerir de más personal y mucho mejor capacitado.

La participación privada puede ir desde la compra de bonos respaldados con la infraestructura existente o la creación de fondos fiduciarios, tal como se planteó anteriormente, pasando por la contratación o la concesión de obra pública, hasta la participación en libre competencia; es decir, una combinación de desconcentración, contratación externa y privatización.

En el contexto de un sistema democrático y altamente pluralista como es el costarricense, lograr el consenso es difícil. Esta situación hace más lento el ritmo de cambio en el corto y mediano plazo. Aunque la democracia y la participación tienen un valor intrínseco y no deben verse como simples instrumentos del desarrollo, el papel de la democracia en facilitar u obstruir el progreso económico y la reducción de la pobreza todavía es una materia compleja.

Por otra parte, el contexto local e internacional está experimentando cambios profundos que deben considerarse. Ante el proceso de globalización y apertura económica en que Costa Rica está inmersa, el arreglo institucional bajo el cual se debe regir la acción estatal se encuentra enmarcado, entre otros aspectos, bajo los siguientes principios:

- i. El papel del gobierno debe incluir una supervisión inequívoca: estableciendo metas e incentivos específicos, definiendo los criterios de éxito para todas las partes involucradas y seleccionando los contratistas con estricto apego a sus calificaciones.
- ii. Equipos independientes de planificación deben responsabilizarse de analizar cada problema de infraestructura a profundidad, definir las opciones con base en criterios de éxito que incluyan la eficiencia operacional, cronogramas y plazos que tengan sentido y un manejo presupuestal que incluya tanto elementos de riesgo y multas por incumplimiento así como premios por cumplimiento.
- iii. Los usuarios deben estar representados en el proceso.
- iv. Debe estar claro que el financiamiento va a depender de los pagos de los usuarios y muy poco de subsidios.

Finalmente, si el gobierno va a pasar de ser el proveedor de la infraestructura a gerenciar la manera en que es provista, el ambiente institucional y regulatorio deberá reestructurarse de manera que estimule los servicios orientados por la demanda de los usuarios, la competencia y la eficiencia. A pesar de que el gobierno pasaría a proveer menos servicios de infraestructura rural directamente, todavía sería responsable de definir y ejecutar el marco de política para la infraestructura rural, facilitar la provisión de infraestructura rural por parte de los gobiernos lo-

cales, del sector privado y de organizaciones sin fines de lucro, regular a los proveedores de servicios de infraestructura rural para asegurar que se cumplan los estándares de servicio y calidad, asegurar el establecimiento de precios y tarifas justas y garantizar que los hogares rurales de bajos ingresos, los residentes de las áreas rurales y las empresas rurales tengan un acceso adecuado a los servicios de infraestructura.

5. Conclusiones

La insuficiencia de la infraestructura del país emerge como uno de los mayores obstáculos para el crecimiento del PIB y en consecuencia para la reducción de la pobreza. Puesto en términos simples, la calidad y la cantidad actuales de la infraestructura en Costa Rica encarecen demasiado los costos de producción y los costos de transacción. Si bien es cierto mejorar la infraestructura es caro, ignorarla resultará aún más caro.

El país no tiene una estrategia nacional en materia de infraestructura vial. El Plan Nacional de Inversión Pública que elabora el Ministerio de Planificación es una recopilación de listas de proyectos que las instituciones gubernamentales desean ejecutar, sin una priorización que refleje las necesidades más urgentes del país, las metas de desarrollo, ni los criterios de costo-beneficio. A esto se agrega la existencia de una estructura de líneas de decisión, difusas, superpuestas y de fácil ruptura en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo.

Los hallazgos del análisis hecho por Celis (2007) confirman que a medida que se incrementa el acceso a la infraestructura, los hogares rurales aumentan las horas trabajadas, asignan más tiempo a actividades no agrícolas salariales, lo cual provoca un efecto agregado positivo sobre el ingreso per cápita de los hogares rura-

les. Además, el análisis concluye que este beneficio se ampliaría aun más si los hogares rurales aumentan su capital humano y su dotación de activos físicos. En general, dicho estudio concluye que el retorno per cápita a infraestructura es considerable.

Dada la importancia de la infraestructura como instrumento para potenciar el crecimiento económico, y en particular de los ingresos para las familias rurales, este trabajo plantea la problemática que provoca una deficiente calidad y cantidad de infraestructura para un país. En el caso de Costa Rica, según distintos indicadores lo demuestran, la infraestructura vial se encuentra en un estado lamentable. De ahí que se hable de que dicha infraestructura se ha tornado, más bien, en un gran “cuello de botella” para el crecimiento económico y el progreso social del país. Lograr tener más y mejor infraestructura vial en Costa Rica se convierte, por lo tanto, en un instrumento básico para bajar la incidencia de la pobreza en el país.

En este trabajo se han descrito las deficiencias que existen a distintos niveles del proceso de ejecución de obras públicas en transporte. Desde la planificación, hasta la puesta en marcha de los proyectos, pasando por las dificultades para financiar las obras y lidiar con las instituciones de control. No obstante, la solución de los problemas que han causado el deterioro de la red vial nacional no es fácil. Conlleva la puesta en marcha de cambios legales, institucionales y

de gestión. Empezando por la mejora en la planificación del subsector de transportes, y que el mismo esté vinculado a un verdadero Plan Nacional de Inversión Pública, continuando por la búsqueda de fuentes y mecanismos alternativos de financiamiento, y finalizando con mejoras en la gestión y puesta en marcha de los proyectos de infraestructura.

Entre las políticas que se proponen cabe destacar la creación de fideicomisos que emitan bonos respaldados por el Ministerio de Hacienda, con lo cual se pondría fin al incumplimiento crónico experimentado en las transferencias que por ley corresponde hacer al CONAVI. Esto permitiría, además, la participación de muchos inversionistas privados, incluyendo los fondos de pensiones. Se ha planteado también redefinir los roles del gobierno central, las municipalidades y el sector privado, a través de mecanismos desconcentración, descentralización y contratación externa. Por otra parte se proponen cambios operativos en el sector transporte, que van desde la capacitación de funcionarios públicos hasta la reforma del Servicio Civil y del manejo presupuestario del Ministerio de Hacienda.

Se sabe que la aplicación de estas y otras recomendaciones sugeridas requiere de gran voluntad política. Pero también es vital que los políticos, y el público en general, reconozcan la verdadera magnitud del aporte que más y mejor infraestructura puede dar al alivio de la situación económica de las familias pobres del país.



LUIS MESALLES JORBA

Obtuvo su doctorado y maestría de Economía en The Ohio State University, y su bachillerato en Economía en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidente de Academia de Centroamérica, Socio-Consultor de Ecoanálisis y Gerente de La Yema Dorada. Participa en varias Juntas Directivas. Anteriormente fue Vicepresidente de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, así como profesor en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Stvdium Generale.

RAFAEL CELIS

Economista de recursos naturales y medio ambiente. Obtuvo su Ph.D. de la Universidad de Nuevo México en los Estados Unidos. Actualmente es Director de ProDesarrollo Internacional, una empresa consultora con sede en Costa Rica, e Investigador Asociado del International Food Policy Research Institute (IFPRI). Ha enseñado para la Universidad de Wisconsin-Madison, la Universidad de Tennessee en Chattanooga, y el International Honors Program / Bard College en Nueva York. Fue director del Programa de Agricultura Sostenible del CATIE y Research Fellow del IFPRI, así como profesor e investigador en la Universidad de Costa Rica. Ha realizado sus investigaciones en África y América Latina. Ha sido consultor internacional y coautor de libros sobre el tema: *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America* (Transaction Publishers, 1992), *Agriculture on the Road to Industrialization* (The Johns Hopkins University Press, 1995), *Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation: Issues and Policies* (The Johns Hopkins University Press, 1997).

Referencias Bibliográficas

BOURGUIGNON, F. *The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods*. Paris: DELTA, 2002. (Working Paper 2002-03)

CASTRO, R; PORRAS, J. A. Infraestructura y Desarrollo Económico en Costa Rica, In: MESALLES, L; CÉSPEDES, O. (Eds.). *Costa Rica 2008: Obstáculos al Crecimiento Económico*. San José: Academia de Centroamérica, 2009.

CELIS, R. *Costa Rica: Identificación de la Combinación de Inversiones Públicas Más Apropiaada Durante el Periodo de Transición Hacia la Entrada en Vigencia del CAFTA*. Costa Rica: Proyecto de Cooperación Técnica CEPAL/BID/IFPRI, 2007

CELIS, R. *Inventario de Programas de Inversión Pública en Infraestructura Rural en Costa Rica*. CEPAL, 2006.

ESTACHE, A. *Infrastructure: a survey of recent and upcoming issues*. The World Bank, 2006.

JIMÉNEZ R., CÉSPEDES V. H; ARCE, G. La pobreza en Costa Rica 1987-2004. In: CÉSPEDES, V. H; JIMÉNEZ, R. (Org.). *Pobreza en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica, 2006.

LORIA, L. *Los Puertos del Atlántico y la Competitividad de Costa Rica*. San José: CAATEC, 2009. (Mimeo)

MESALLES, L. *Aprobación Legislativa del Crédito Público en América Central, México y República Dominicana: Diseño Institucional, Instrumentos y Experiencia Comparada*. BID, 2007. (Mimeo)

MESALLES, L. *El Proceso de Políticas en el Sector Infraestructura de Costa Rica: Actores, Arenas e Intercambios*. BID, 2010. (Mimeo)

MESALLES, L; CÉSPEDES, O. Costa Rica In: FISCHER-BOLLIN, P; SAAVEDRA, E. (Eds.) *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

MOPT. *Anuario Estadístico del Sector Transporte 2007*. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2008.

MIDEPLAN. *Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2009.

PNUD. *Decimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.